



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2000

Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse zur schweizerischen Aussenpolitik in den 80er und 90er Jahren

Klöti, Ulrich ; Serdült, Uwe ; Widmer, Thomas

Abstract: Die schweizerische Aussenpolitik wird innenpolitisch primär über heftige Diskussionen um spektakuläre Abstimmungen (UNO, EWR) wahrgenommen. Eine quantitative Auswertung von 804 Staatsverträgen zeigt jedoch, dass in den neunziger Jahren eine wachsende Zahl von wenig sichtbaren Abkommen geschlossen wurde. Diese haben weiterhin meist bilateralen Charakter und betreffen häufig die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit, in vermehrtem Masse mit Staaten Osteuropas, Lateinamerikas und Asiens. Parlament, Volk und Stände wirken nur bei wenigen Entscheidungen mit. Vier ergänzende Fallstudien bestätigen, dass die Bundesverwaltung im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse steht und der Kreis der Beteiligten (Kantone, Verbände, Parteien) im Vergleich zur reinen Innenpolitik kleiner ist.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-163033>

Published Research Report

Published Version

Originally published at:

Klöti, Ulrich; Serdült, Uwe; Widmer, Thomas (2000). Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse zur schweizerischen Aussenpolitik in den 80er und 90er Jahren. Bern: NFP 42 - Programmleitung.

Nationales Forschungsprogramm
„Grundlagen und Möglichkeiten der
schweizerischen Aussenpolitik“

Die NFP 42 Synthesis fassen die Ergebnisse
einzelner Forschungsprojekte zusammen.
Der Inhalt verpflichtet nur die Autorinnen
und Autoren.

Programme national de recherche
„Fondements et possibilités de la
politique extérieure suisse“

Les NFP 42 Synthesis résument les résultats
de projets de recherche individuels.
Le contenu n'engage que les auteurs.

Programmleitung · Direction du programme
Dr. Laurent Goetschel · Magdalena Bernath
Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft
Lerchenweg 36, CH-3000 Bern 9

Sekretariat Nationalfonds · Secrétariat Fonds national
Dr. Christian Mottas
Wildhainweg 20, CH-3001 Bern

<http://www.snf.ch/NFP42/>

NFP 42:51

AUSSENPOLITIK VON INNEN:

Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren

Studie im Rahmen des NFP „Aussenpolitik“

Synthesebericht

IPZ Bibliothek
Politische Wissenschaft

Ulrich Klöti
Uwe Serdült
Thomas Widmer

Institut für Politikwissenschaft
Innenpolitik/ Vergleichende Politik
Universität Zürich
Karl Schmid-Strasse 4
CH-8006 Zürich
Tel. 01-634 38 41
Fax: 01-634 49 25

Der vorliegende Synthesebericht fasst die wesentlichen Ergebnisse des Projektes
„Aussenpolitische Entscheidungsprozesse“ zusammen.

745052

Inhalt

Fragestellung.....	1
Theorie	2
Methodisches Vorgehen.....	3
Erhöhte Bedeutung der Aussenpolitik	4
Akteure und Entscheidungsmuster	7
Der Einfluss der verschiedenen Akteurgruppen.....	12
Innen- und Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse im Vergleich	15
Fazit.....	19

Fragestellung

In den letzten Jahren hat sich die innenpolitische Diskussion um die schweizerische Aussenpolitik deutlich intensiviert. Die Frage nach einer weiteren Öffnung der Schweiz ist in der Sicherheitspolitik und vor allem im Zusammenhang mit der europäischen Integration stark umstritten, was sich in Auseinandersetzungen sowohl im Rahmen der direkten Demokratie als auch bei Wahlen niederschlägt. Es ist davon auszugehen, dass die Grenzen zwischen der Innen- und der Aussenpolitik immer mehr zerfliessen. Einerseits wird die Innenpolitik stärker von aussenpolitischen Gesichtspunkten, wenn nicht von Zwängen beeinflusst. Die Aussenpolitik greift damit immer häufiger auch in politische Prozesse ein, die traditionell allein der Innenpolitik zugerechnet worden sind. Andererseits bedarf die ausgreifende Aussenpolitik immer stärker der innenpolitischen Abstützung. Wegen ihrer zunehmenden Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft in der Schweiz stehen auf internationaler Ebene ausgehandelte Verträge in wachsendem Masse im Kreuzfeuer der innenpolitischen Auseinandersetzung. Die vorliegende Studie greift diese Entwicklungen auf und befasst sich mit *den innenpolitischen Dimensionen der schweizerischen Aussenpolitik*.

Die politikwissenschaftliche Forschung grenzt in den meisten Fällen die Innenpolitik von der Aussenpolitik ab. Zwar finden sich in der internationalen Literatur zahlreiche Arbeiten, die sich mit dem Thema der inneren Dimensionen aussenpolitischer Entscheidungsprozesse auseinandersetzen. Im Rahmen des Fachbereichs „Internationale Beziehungen“ werden aber doch vornehmlich die Transaktionen zwischen Staaten untersucht, während sich die Forschung zur „Innenpolitik“ traditionellerweise eher den nationalen Entscheidungsprozessen zuwendet. Die vorliegende Studie unternimmt deshalb den Versuch, die beiden Ansätze miteinander zu verbinden. Dazu geht sie der Frage nach, *wie sich in der Schweiz innenpolitische Entscheidungsprozesse zu aussenpolitischen Themen und Vorhaben gestalten*. Sie tut dies im Gegensatz zu den vorliegenden Analysen zur schweizerischen Aussenpolitik bereichs- und akteurübergreifend.

Die forschungsleitende Fragestellung bedarf der Konkretisierung. Das im folgenden zusammengefasste Forschungsprojekt hat drei Dimensionen der übergeordneten Problemstellung untersucht:

- Erstens ist davon auszugehen, dass sich Zahl und Art der aussenpolitischen Entscheidungen und damit auch die schweizerischen Entscheidungsprozesse zu diesen Themen über die *Zeit* hinweg verändert haben. Deshalb unternimmt

die Studie einen *Vergleich* von aussenpolitischen Entscheidungen der achtziger mit solchen der neunziger Jahre.

- Zweitens befasst sich die Studie mit den an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteuren. Diese *Akteuranalyse* hat zwei eng zusammenhängende Teilfragen zu beantworten. Einmal soll sie klären, welche innenpolitischen Kreise an den aussenpolitischen Entscheidungsprozessen beteiligt sind und welche Akteurkonstellationen sich dabei ergeben. Dann ist zu prüfen, welchen Einfluss die verschiedenen Akteure ausüben.
- Drittens geht es darum, in systematischer Weise *Unterschiede* zwischen rein innenpolitischen Entscheidungsprozessen und solchen mit aussenpolitischen Inhalten herauszuarbeiten. Dazu ist ein Vergleich zwischen der Innen- und der Aussenpolitik erstellt worden.

Theorie

Die Vielfalt der Fragestellungen ruft nach einem mehrdimensionalen Forschungsansatz. Als theoretische Grundlagen werden deshalb Ansätze aus verschiedenen Forschungsrichtungen beigezogen.

- Im Zusammenhang mit der Frage nach der Veränderung des Charakters der Aussenpolitik drängt sich der Einbezug der neueren Konzepte der *Internationalisierung, der Globalisierung und der Multilateralisierung* auf. Dabei liegt der Untersuchung die einfache Hypothese zugrunde, dass sich die mit diesen Konzepten erfassten Erscheinungen und Entwicklungen auch in der schweizerischen Aussenpolitik widerspiegeln.
- Bei der Beschreibung der Entscheidungsprozesse stützt sich die Untersuchung zunächst auf Ansätze aus dem Bereich der *Policy-Analyse*. So verwendet sie trotz der verbreiteten Kritik die Einteilung des Policy-Zyklus in verschiedene Phasen als heuristisches Raster und konzentriert sich dabei auf die Phase der Politikformulierung. Diese Phase wird zur differenzierten Analyse der Beteiligung der verschiedenen Akteure an den Entscheidungsprozessen in kleinere Schritte zerlegt. Von besonderer Bedeutung sind im Zusammenhang mit der Fragestellung die Überlegungen, welche im Rahmen der amerikanischen Forschungsrichtung der „foreign policy-analysis“ angestellt worden sind. Die empirische Analyse geht von der Annahme aus, dass sich aussenpolitische von rein innenpolitischen Entscheidungsprozessen in verschiedener Hinsicht unterscheiden.

- Zur Beurteilung der Akteurkonstellationen in den Entscheidungsprozessen greift die Studie auf gängige Konzepte der *Pluralismus- bzw. der Korporatismustheorien* zurück. Im Vordergrund stehen dabei die Fragen nach der Zahl und der Position der Akteure, nach ihren institutionellen Möglichkeiten sowie nach ihren wechselseitigen Beziehungen. Ausgangspunkt der Untersuchung ist die Vermutung, dass wenige starke Akteure viele aussenpolitische Entscheidungsprozesse massgeblich beeinflussen.

Methodisches Vorgehen

Zur Beantwortung der gestellten Fragen und zur Überprüfung der theoretischen Hypothesen genügt der Einsatz einer einzigen Methode nicht. Vielmehr erscheint ein kombinierter Einsatz von quantitativen und qualitativen Vorgehensweisen sinnvoll zu sein. Die empirische Analyse gliedert sich denn auch in zwei aufeinander bezogene Teile.

- Der *quantitative Teil* der Untersuchung besteht in einer *Vollerhebung der aussenpolitischen Geschäfte des Bundes in zwei Zeitperioden*. Unter „Geschäften“ werden neu abgeschlossene und geänderte Staatsverträge des Bundes verstanden. Dazu gehören auch nicht in der amtlichen Sammlung publizierte Abkommen. Nicht berücksichtigt werden dagegen Absichtserklärungen und so genannte „memorandums of understanding“. Ausgeschlossen sind auch Geheimverträge. Die Untersuchung befasst sich zudem ausschliesslich mit der Aussenpolitik des Bundes und lässt damit die kantonalen oder kommunalen internationalen Aktivitäten ausser Acht. Als Untersuchungsperioden wurden der Zeitraum vom Dezember 1981 bis zum November 1985 sowie jener vom Dezember 1989 bis zum November 1993 definiert. Insgesamt sind 804 Staatsverträge in die Untersuchung einbezogen worden.
- In einem zweiten, *qualitativen Teil* sind vier *Fallstudien zu ausgewählten Entscheidungsprozessen* zur Aussenpolitik des Bundes durchgeführt worden. Die Auswahl der Fälle ist nach einem mehrdimensionalen Verfahren erfolgt, das auf Varianz in den für die zu beantwortenden Fragen wesentlichen Variablen achtet. Untersucht worden sind die folgenden Fälle:
 - Abkommen vom 20. Oktober 1982 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die *Arbeitslosenversicherung*

- Abkommen vom 8. Oktober 1991 der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Republik Ghana über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von *Investitionen*
- Abkommen vom 2. Mai 1992 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr auf Strasse und Schiene. (*Transitabkommen*)
- Rahmenübereinkommen vom 9. Mai 1992 der Vereinten Nationen über *Klimaänderungen*. (*Klimakonvention*).

Damit sind Fälle aus der ersten und der zweiten Untersuchungsperiode, solche mit bilateralem und multilateralem Charakter sowie mit einer unterschiedlichen Konfliktivität bearbeitet worden. Zudem wurde darauf geachtet, dass Entscheidungsprozesse aus unterschiedlichen Politikbereichen, bei denen die Federführung in verschiedenen Departementen lag, in die Untersuchung einbezogen wurden.

Zu allen Fällen wurden nach den handwerklichen Regeln eine Dokumentenanalyse und einzelne Interviews durchgeführt. Die Fallstudien enthalten zunächst eine dichte Beschreibung des Inhalts und der Prozesse. Letzte werden sodann tabellarisch in Phasen eingeteilt. Diese Übersichten bilden die Grundlage für die Beantwortung der Ausgangsfragen.

Erhöhte Bedeutung der Aussenpolitik

Die quantitative Erhebung der Studie befasst sich mit den Veränderungen, denen die schweizerische Aussenpolitik in den neunziger Jahren im Vergleich mit dem vorherigen Jahrzehnt unterworfen war.

- Als *Internationalisierung* wird dabei ein Prozess bezeichnet, in dessen Verlauf die Aussenpolitik in Relation zur Innenpolitik (quantitativ) an Bedeutung gewinnt und bei dem (qualitativ) Themen, die traditionell in der Innenpolitik behandelt wurden, vermehrt durch die Aussenpolitik aufgegriffen werden.

In der ersten Periode sind 276 Staatsverträge abgeschlossen worden, in der zweiten 528. In beiden untersuchten Legislaturen beträgt der Anteil der neu abgeschlossenen Abkommen rund zwei Drittel. Es sind damit nicht nur mehr Änderungen von älteren Verträgen nötig geworden, vielmehr sind auch die neuen

Abkommen zahlreicher geworden. Dies lässt den Schluss zu, dass die Aussenpolitik tatsächlich *quantitativ wichtiger* geworden ist.

Tabelle 1: Aussenpolitische Geschäfte nach Themenkategorien in Prozent (12.1981-11.1985 und 12.1989-11.1993)

Thema	1. Periode	2. Periode	Total
Wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit	21.4	35.6	30.7
Verkehr	13.0	14.8	14.2
Zollwesen	16.3	11.9	13.4
Ökologie, Gesundheit	5.1	4.2	4.5
Wissenschaft und Forschung	7.2	2.3	4.0
Post- und Fernmeldeverkehr	5.1	2.3	3.2
Diplomatie, Konsulate, Internationale Organisationen	4.0	2.8	3.2
Staatsangehörigkeit, Niederlassung, Aufenthalt	1.8	3.4	2.9
Soziale Sicherheit	5.4	1.1	2.6
Handel	2.9	2.1	2.4
Doppelbesteuerung	1.4	2.7	2.2
Rechtshilfe und Auslieferung	0.7	2.7	2.0
Geistiges Eigentum	1.4	1.3	1.4
andere	14.1	12.9	13.3
Total	N ₁ =276	N ₂ =528	N ₁₊₂ =804

In *qualitativer Hinsicht* lässt sich die Hypothese von der Internationalisierung nicht eindeutig bestätigen. In beiden Perioden ist die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit das dominierende Thema. Sein Gewicht hat aber noch deutlich zugenommen: In der ersten Periode machte sein Anteil gut ein Fünftel, in der zweiten mehr als ein Drittel aus. An Bedeutung verloren haben das Zollwesen (von 16 auf 12 %), die soziale Sicherheit (von 5 auf 1 %) sowie Wissenschaft und Forschung (von 7 auf 2 %). Völlig neue Themen sind nicht dazugekommen. Offenbar hat die thematische Ausweitung der Aussenpolitik schon vor 1980 stattgefunden.

- Die These von der *Globalisierung* besagt, dass die wirtschaftliche und gesellschaftliche internationale Verflechtung rascher zunimmt, sich immer mehr von der räumlichen Distanz losgelöst entwickelt und damit auf die ganze Welt ausweitet. Die empirischen Daten bestätigen die Globalisierungshypothese nur teilweise. In beiden Untersuchungsperioden sind die Nachbarn und die übrigen westeuropäischen Staaten die häufigsten Vertragspartner. Allerdings sind die mit diesen Staaten getroffenen Abkommen anteilmässig von 44 auf 28 Prozent

zurückgegangen. Überraschend ist der Umstand, dass auch bei der zweitwichtigsten Gruppe von Verträgen, jenen, die sich über mehrere Kontinente erstrecken, die Anteile rückläufig sind (von 20 auf 16 %). Eindeutig an Bedeutung gewonnen haben dagegen Verträge mit osteuropäischen (von 4 auf 12 %), südamerikanischen (von 4 auf 9 %) und asiatischen (von 7 auf 9 %) Staaten. Es zeigt sich damit, dass die Abschlüsse von Staatsverträgen im wesentlichen die globalen politischen und ökonomischen Entwicklungen spiegeln, was an sich für eine Globalisierung der Aussenpolitik spricht. Umgekehrt bestätigt die Erhebung, dass Westeuropa nach wie vor im Mittelpunkt der schweizerischen Aussenpolitik bleibt.

- In den letzten Jahrzehnten hat die Zahl der internationalen Organisationen zugenommen. Zudem ist die Politik immer häufiger mit Themen konfrontiert, die sich weder in der innenpolitischen Arena noch mit bilateraler Zusammenarbeit lösen lassen. Aus diesen Gründen ist auch die These der *Multilateralisierung* überprüft worden. Sie konnte allerdings durch die Daten nicht bestätigt werden.

Tabelle 2: Typ des Vertragsabschlusses (Anzahl aussenpolitische Geschäfte absolut und in Prozent)

	Neuabschlüsse		Änderungen		Total	
	Periode 1	Periode 2	Periode 1	Periode 2	Periode 1	Periode 2
bilateral mit Staaten	110 59%	258 72%	32 36%	55 32%	142 51%	313 59%
bilateral mit Int. Org.	18 10%	27 8%	9 10%	14 8%	27 10%	41 8%
multilateral	58 31%	72 20%	49 54%	102 60%	107 39%	174 33%
Total	186 100%	357 100%	90 100%	171 100%	276 100%	528 100%

Der Anteil der Neuabschlüsse von bilateralen Staatsverträgen (mit Staaten) hat von der ersten zur zweiten Untersuchungsperiode von 59 auf 72 Prozent zugenommen, während der Anteil der multilateralen Abkommen entsprechend zurückgegangen ist. Dies könnte als Ausdruck des nach dem negativen Abstimmungsentscheid über den EWR neu einsetzenden Bilateralismus gewertet werden. Möglicherweise hat aber auch die Multilateralisierung schon vor den achtziger Jahren eingesetzt.

Akteure und Entscheidungsmuster

Im Mittelpunkt der Studie steht die Frage nach den an den Entscheidungsprozessen beteiligten Akteuren. Die Zahl der Fallstudien ist zwar nicht ausreichend, um gesicherte Verallgemeinerungen vornehmen zu können. Zusammen mit den Daten aus der quantitativen Erhebung lassen sich indessen durchaus einige fundierte Schlüsse ziehen.

In einem ersten Schritt sollen die in den Fallstudien gefundenen Akteurkonstellationen und Entscheidungsmuster überblicksweise dargestellt werden.

Tabelle 3: Akteure und Entscheidungsmuster in den Fallstudien

Fälle	ISA Ghana	ALV BRD	Transit	Klima
key players	BAWI; Schweizer Botschaft in Ghana.	BIGA; Grenzkantone BL, BS, SH; BSV.	BAV; Integrationsbüro; Vorsteher EVED; ASTAG; SBB.	BUWAL; BAWI; EDA DIO; BFE; WWF; Greenpeace; Vorort
zentral beteiligte Akteure	Bundesstellen	Bundesstellen und direkt betroffene kantonale Stellen	Bundesstellen sowie im Politikfeld traditionell etablierte Interessenorganisationen	staatliche Stellen sowie in wachsendem Mass verschiedene Interessenorganisationen
Entscheidungsmuster	bürokratisch	bürokratisch-föderalistisch	neokorporatistisch	zunehmend pluralistisch

Beim *Investitionsschutz-Abkommen mit Ghana* war das Bundesamt für Aussenwirtschaft (BAWI) nicht nur federführend, sondern auch bestimmend für den Ablauf des gesamten Entscheidungsprozesses. Es stellte den Leiter der Verhandlungsdelegation und führte die verwaltungsinterne Ämterkonsultation durch. Sein Delegierter für Handelsverträge unterzeichnete auch das Abkommen. Bei der Vorbereitung und vor allem bei der Ratifikation des Vertrags spielte die schweizerische Botschaft in Ghana – in Zusammenarbeit mit der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA DIO) – eine nicht zu unterschätzende Rolle. Im Mitberichtsverfahren äusserte einzig das Finanzdepartement einen gewichtigeren Vorbehalt. Der Bundesrat genehmigte das Abkommen, während das Parlament davon lediglich im Rahmen der Behandlung des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik Kenntnis nehmen konnte. Die Wirtschaft wurde

zwar über die Vorgänge informiert und beteiligte sich an der Delegation, bei der das Abkommen unterzeichnet wurde. Einfluss auf den Entscheidungsprozess nahm sie aber kaum.

Beim *Abkommen über die Arbeitslosenversicherung mit der Bundesrepublik Deutschland* hatte das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) die Federführung inne. An den inneradministrativen Vorbereitungen, an den Verhandlungen mit Deutschland sowie bei der Klärung von offenen Fragen mit Experten war daneben immer auch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ein zentraler Akteur. An der Entscheidvorbereitung innerhalb von Regierung und Verwaltung wirkten zudem die Direktion für Völkerrecht, die Schweizer Botschaft in Bonn, das Bundesamt für Justiz, die Eidgenössische Finanzverwaltung sowie die Eidgenössische Fremdenpolizei mit; eine zentrale Rolle kam diesen indessen nicht zu. Da das Abkommen im wesentlichen durch die Kantone zu vollziehen ist, wurden immer auch die drei Grenzkantone Baselland, Basel-Stadt und Schaffhausen in den Entscheidungsprozess einbezogen. Bei der Aushandlung des Abkommens standen die Sozialpartner informell in Kontakt mit der Verwaltung, waren aber nicht direkt beteiligt. Die Botschaft des Bundesrates wurde von der Aussenwirtschaftskommission des Ständerates und von der Kommission für Soziale Sicherheit des Nationalrates vorberaten. Beide Kammern stimmten dem Vertrag einstimmig zu.

An den Entscheidungen zum *Transitabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft* war eine Vielzahl von Akteuren beteiligt. Über den ganzen Prozess hinweg nahm neben dem Integrationsbüro das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Federführung wahr, wobei seine Direktoren (am Anfang Bürki, dann Friedli) die in der Schweiz sichtbarsten Akteure waren. In wesentlichen Verhandlungsphasen gewann das Integrationsbüro an Bedeutung. Unterstützung erhielten diese Stellen von der Direktion für Völkerrecht und vor allem von der schweizerischen Mission in Brüssel, die eine wichtige Vermittlerfunktion zwischen den schweizerischen und den europäischen Akteuren einnahm. Angesichts der Tragweite des Geschäfts übernahm zeitweise auch der damalige Vorsteher des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes (EVED), Bundesrat Adolf Ogi, persönlich eine führende Rolle. Verwaltungsmässig waren zudem auch das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP), das BAWI, der Stab für Gesamtverkehrsfragen, die Finanzverwaltung, die Oberzolldirektion sowie, in späteren Phasen, das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) an den Entscheidungsprozessen beteiligt. Zum engeren Kreis der relevanten Akteure gehörten von Anfang an traditionelle Akteure der Verkehrspolitik, allen voran die SBB, für die auch die Hupac (wegen des Hucklepackverkehrs) mitredete, sowie von Seiten des Strassen-

verkehrs der Schweizerische Nutzfahrzeugverband ASTAG. Wiederum erst in einer späten Phase kamen die Umweltorganisationen, in diesem Fall vor allem der „Verein Alpeninitiative“ sowie in zweiter Linie der Verkehrsclub der Schweiz (VCS), zum Zuge. Die parteipolitischen Einflüsse blieben erstaunlich gering. Beide Kammern stimmten dem Abkommen einstimmig zu, der Nationalrat als Zweitrat zehn Tage nach der negativen Abstimmung über den EWR.

Bei der *Klimakonvention der Vereinten Nationen* kam dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) die Federführung zu. Trotz intensiver Koordinationsbemühungen, zum Teil im Rahmen von bundesinternen Koordinationsgruppen, kam es immer wieder zu Konflikten mit dem BAWI und dem Bundesamt für Energie (BFE). Die Direktion für Internationale Organisationen nahm meist im Sinne des BUWAL Stellung.

Das BUWAL hat regelmässig nicht-staatliche Organisationen (NGO) wie den WWF und Greenpeace konsultiert, während das BAWI sich an die durch den Vorort vertretene Wirtschaft hielt. Vor dem Gipfel in Rio wurden zudem konferenzielle Vernehmlassungen mit allen interessierten NGOs durchgeführt, allerdings mit eher geringer Wirkung. ProClim, eine unabhängige Organisation der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften, stellte die wissenschaftliche Beratung über den Stand der Klimaforschung sicher. Die Klimakonvention stiess nach der Unterzeichnung innenpolitisch auf parteipolitischen Widerstand. Zwar genehmigte der Ständerat den Bundesbeschluss zur Klimakonvention einstimmig. Im Nationalrat hingegen kam es zu einem Rückweisungsantrag der SVP, der unter Namensaufruf mit 104 zu 60 Stimmen abgelehnt wurde. Die Massnahmen im Energiebereich, die gestützt auf die Klimakonvention hätten ergriffen werden sollen, sind weiterhin stark umstritten.

In den vier Fallstudien lassen sich verschiedene Entscheidungsmuster erkennen. Dabei unterscheiden wir vier Haupttypen.

- Beim *bürokratischen Muster* sind an den Vorbereitungen, den Verhandlungen mit den ausländischen Partnern und den Umsetzungen im innenpolitischen Entscheidungsprozess nur staatliche Stellen beteiligt. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Interessengruppen sowie Parteien nehmen keinen Einfluss auf die Entscheidungen.
- Das *klientelistische Muster* ist gekennzeichnet durch den Umstand, dass nur eine einzige nicht-staatliche Interessengruppe auf den Entscheidungsprozess einwirkt. Die staatlichen Behörden berücksichtigen die Wünsche dieser Inter-

sengruppe, ohne diesen Anliegen anderer Gruppen entgegenstellen zu müssen.

- Ein *neokorporatistisches Muster* liegt dann vor, wenn Regierung und Verwaltung Entscheidungen mit (in der Regel nur) zwei antagonistischen Interessen auszuhandeln haben, wobei die Interessen durch je nur eine traditionelle und etablierte Organisation vertreten wird. Staatliche Stellen und eingebundene Interessengruppen bleiben unter sich. Andere gesellschaftliche Anliegen werden ausgeschlossen.
- Das *pluralistische Muster* zeichnet sich dagegen durch prinzipielle Offenheit aus. Alle gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen können sich mit Aussicht auf Erfolg am Entscheidungsprozess beteiligen, was nicht bedeutet, dass auch alle in gleichem Masse berücksichtigt werden. Für die verschiedenen gleichgerichteten Interessen setzen sich in der Regel mehrere Organisationen gleichzeitig ein.

Das Investitionsschutzabkommen mit Ghana ist ganz geprägt von *bürokratischen Entscheidungsmustern*. Die verschiedenen Stellen der Bundesverwaltung blieben weitgehend unter sich. Sie handelten das Abkommen aus, ohne nicht-staatliche Organisationen in die Entscheidungsprozesse in relevantem Ausmasse einzubeziehen. Der abschliessende Entscheid lag beim Bundesrat. Auf umfangreiche Konsultationen wurde verzichtet.

Das Abkommen über die Arbeitslosenversicherung ist zwar ebenfalls von staatlichen Stellen ausgehandelt worden. Im Unterschied zum ersten Fall haben hier aber auch drei Kantone bei den Vorbereitungen massgeblich mitgewirkt. Damit finden sich die im schweizerischen Vollzugsföderalismus gängigen *intergouvernementalen Verflechtungen* auch in aussenpolitischen Entscheidungsprozessen wieder, wobei sich die Interaktionen auf die Verwaltung konzentrierten, weshalb die Bezeichnung der *interadministrativen Verflechtung* präziser ist. Im vorangehenden innenpolitischen Entscheidungsprozess über die Einrichtung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung hatten Wirtschaftsvertreter und Gewerkschaften – neben anderen – ihre Anliegen eingebracht. Bei der aussenpolitischen Politikformulierung hingegen war dies nicht der Fall, weshalb hier von einem *bürokratisch-föderalistischen Muster* gesprochen werden kann.

Der Entscheidungsprozess zum Transitabkommen wird zwar ebenfalls von der Bundesverwaltung im engeren Sinne dominiert. An den Entscheidungsprozessen waren aber von Anfang an auch die Vertretungen von Strassen- und Schienenver-

kehr beteiligt. Dabei nahmen die nicht-staatliche ASTAG die Interessen des Transports auf der Strasse, die SBB (mit der Hupac) die Anliegen des Bahnverkehrs war, wobei letzteren aufgrund technischer Argumente zu Umsetzungsfragen häufig eine Art Vetoposition zukam. Die SBB können zwar als Regiebetrieb des Bundes zur Bundesverwaltung im weiteren Sinne gerechnet werden; und es ist anzunehmen, dass sie ihre Nähe zum BAV auch genutzt haben. Betrachtet man die SBB allerdings als Vertreterin der Interessen der Schiene, dann erhält man bei den Beteiligten das klassische Muster eines Dreiecks, mit der Bundesverwaltung an der Spitze, den SBB und der ASTAG an den beiden anderen Ecken. Da weitere Interessen, insbesondere Umweltanliegen, kaum zum Zuge kamen, entsteht damit das Bild von einem relativ geschlossenen *neokorporatistischen Entscheidungsmuster* – wobei es zu keinen direkten Verhandlungen zwischen den SBB und der ASTAG kam.

Der politische Prozess zur *Klimakonvention* unterscheidet sich von den anderen Fällen. Innerhalb der Bundesverwaltung, die auch hier klar die Führung des Geschäftes innehatte, standen sich von Anfang an zwei verschiedene Interessen gegenüber, wobei das BUWAL die Umweltanliegen, das BAWI und das Bundesamt für Energie die (Energie-)Wirtschaft vertraten. Dieser Gegensatz wurde auch durch die Einflussnahme der nicht-staatlichen Organisationen abgebildet: Auf der einen Seite standen Greenpeace und der WWF, auf der anderen Seite der Vorort. Dabei sind die Vertretungen der Umweltanliegen nur bedingt traditionell-etablierte Organisationen. Zudem sind mehrere Gruppen beteiligt, die sich in die Interessenvertretung teilen. In verschiedenen Phasen wurde das Entscheidungsverfahren geöffnet und allen interessierten NGOs zugänglich gemacht. Beim parlamentarischen Entscheid wurde im weiteren auch noch parteipolitische Opposition angemeldet. Die Umsetzung der Klimakonvention mündete in verschiedene energiepolitische Entscheidungsprozesse, an denen sich die verschiedensten Umweltorganisationen beteiligten und bei denen die wirtschaftlichen Interessen keineswegs einheitlich sind. Aus diesen Gründen kann man bei der Klimakonvention im Laufe des Entscheidungsprozesses eine Entwicklung hin zu einem *zunehmend pluralistischen Muster* feststellen.

Der Einfluss der verschiedenen Akteurgruppen

Aufgrund der Fallstudien und der quantitativen Erhebungen lassen sich Aussagen über den möglichen Einfluss von verschiedenen Akteurgruppen in den ausserpolitischen Entscheidungsprozessen machen.

- Die *Öffentlichkeit* ist nur in beschränktem Ausmass mit ausserpolitischen Entscheidungsprozessen konfrontiert. Nur gerade 8 der 804 untersuchten Geschäfte sind von Volk und Ständen entschieden worden. Es handelt sich dabei um die Vorlagen zum EWR sowie IWF/Weltbank. Ein Viertel (201) der Staatsverträge sind vom Parlament behandelt worden und erreichten damit wenigstens indirekt die Öffentlichkeit. Das ursprünglich ziemlich umstrittene, von beiden Kammern indessen einstimmig angenommene Abkommen mit Deutschland über die Arbeitslosenversicherung hatte aber beispielsweise nur ein geringes Echo. Die Klimakonvention und das Transitabkommen, die beide gerade wegen ihrer potentiell hohen Konfliktivität als Fallstudien behandelt wurden, führten vor allem deshalb zu einer grösseren öffentlichen Diskussion, weil sie bedeutende innenpolitische Folgewirkungen entfalteten. Dagegen steht das Investitionsschutzabkommen mit Ghana für die grosse Zahl von Staatsverträgen, die von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet bleiben. Im Zusammenhang mit seinen Analysen über Abkommen im Bereiche der Doppelbesteuerung, des Investitionsschutzes und des Luftverkehrs spricht Christian Hirschi gar von Aussenpolitik „unterhalb der Wahrnehmungsschwelle“. Wenn also die Öffentlichkeit den Eindruck gewinnt, die Aussenpolitik sei in der schweizerischen politischen Debatte zentral, so dürfte dies an ganz wenigen Geschäften liegen, die mit der europäischen Integration, dem angestrebten Beitritt zur UNO und der sicherheitspolitischen Öffnung zu tun haben. Der grosse und wachsende ausserpolitische „courant normal“ dringt nur sehr beschränkt an die Öffentlichkeit.
- Auch das *Parlament* hat während des Untersuchungszeitraums in der Aussenpolitik keine zentrale Rolle gespielt. Nur in einem Viertel der 804 Fälle aus der quantitativen Erhebung hatte es Gelegenheit, zu einem Abkommen formell Stellung zu nehmen. In vielen anderen Fällen wurde es zwar – etwa im Geschäftsbericht oder im Aussenwirtschaftsbericht des Bundesrates – über die getroffenen Abkommen informiert, konnte indessen höchstens im Rahmen der Behandlung dieser Berichte sein Missfallen äussern. Auch von dieser Möglichkeit machte es kaum Gebrauch. Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, das Parlament sei in irgendeiner Weise umgangen worden. Die institutionellen

Arrangements erübrigen in den meisten Fällen seine Mitwirkung. Die relative Passivität des Parlaments bestätigt sich auch in den Entscheidungsprozessen, zu denen qualitative Fallstudien vorliegen. In einem Fall nahm das Parlament den Vertrag als Bestandteil des Aussenwirtschaftsberichtes zur Kenntnis (Investitionsschutzabkommen). In zwei Fällen kam es zu einer parlamentarischen Genehmigung ohne Gegenstimme (Arbeitslosenversicherung und Transitabkommen). Nur bei der Klimakonvention machte sich im Nationalrat Widerstand – allerdings erfolglos – bemerkbar. Es ist deshalb zwar durchaus verständlich, dass das Parlament auf mehr Mitwirkung an der Aussenpolitik drängt. Ob es seine zusätzlichen Möglichkeiten auch nutzt, konnte mit der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht abschliessend geklärt werden.

- Im Mittelpunkt der ausserpolitischen Entscheidungsprozesse stehen eindeutig *Bundesrat und Verwaltung*. Die Verhandlungen mit den ausländischen Partnern werden von einem Bundesamt geführt. In wichtigen Fällen können sich zwei oder gar drei Ämter in die Federführung teilen.

Tabelle 4: Aussenpolitische Geschäfte mit einem federführenden Amt gruppiert nach Departementen

Departemente	Anzahl	Prozent
EVD	354	48.2%
EDA	94	12.8%
UVEK	88	12.0%
EJPD	58	7.9%
EFD	58	7.9%
EDI	40	5.4%
Integrationsbüro	40	5.4%
VBS	3	0.4%
Total	735	100.0%

In fast der Hälfte aller Fälle hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) die Federführung inne. Dort ist es vor allem das BAWI, das für die verschiedensten Wirtschaftsverträge zuständig ist. Interessanterweise folgt das Departement für Auswärtiges (EDA) mit rund 13 Prozent der Geschäfte erst in zweiter Linie. Das EDA scheint aufgrund der Fallstudien zwar in den meisten Fällen dabei zu sein, nimmt aber eher selten eine zentrale Stellung im Entscheidungsprozess ein. Der Umstand, dass das Umwelt-, Verkehrs- und Ener-

gieministerium (UVEK) an dritter Stelle folgt, zeigt, dass in diesen Bereichen ein beträchtlicher internationaler Regulierungsbedarf besteht.

Innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems entsteht der Eindruck, dass im Normalfall die Verwaltung für die Vorbereitung und Aushandlung von internationalen Übereinkommen verantwortlich ist. In den untersuchten Fällen stand jeweils ein Amtsdirektor im Mittelpunkt des Entscheidungsprozesses. Erst wenn grössere Konflikte entstehen oder wenn eine schweizerische Position mit grösserem Nachdruck vertreten werden muss, schalten sich die Mitglieder des Bundesrates in den Entscheidungsprozess ein. Selbstverständlich haben sie das Geschäft auch im Parlament zu vertreten. Insgesamt ist indessen festzustellen, dass die Verwaltung bei aussenpolitischen Entscheidungsprozessen die zentrale Rolle spielt.

- Die *Kantone* sind an der Formulierung der Aussenpolitik des Bundes nur in beschränktem Masse beteiligt. Nur im Falle der Arbeitslosenversicherung sind sie in unserer Untersuchung bei der Aushandlung des Abkommens in Erscheinung getreten. Dabei beschränkte sich die Beteiligung auf drei Grenzkantone, die wesentlich mit dem Vollzug des Abkommens betraut waren. Es ist auch bei den Kantonen nicht überraschend, dass sie auf eine stärkere Mitwirkung an aussenpolitischen Entscheidungsprozessen drängen. Auch hier kann allerdings nicht beurteilt werden, ob sie die neuen Möglichkeiten zu nutzen in der Lage sind.
- *Interessengruppen* beteiligen sich nur von Fall zu Fall an den aussenpolitischen Entscheidungsprozessen. Sie haben einen unterschiedlichen Einfluss. Voraussetzung ist, dass sie einen guten Zugang zur Verwaltung haben, was die Abläufe beim Transitabkommen bestätigten. Referendumsfähigkeit ist in der grossen Zahl der Fälle weniger wichtig, da es nur selten zu Volksabstimmungen zu aussenpolitischen Themen kommt, es sei denn, im Nachgang zu einem internationalen Abkommen würden bedeutende innenpolitische Entscheidungsprozesse ausgelöst, die ihrerseits der direkten Demokratie stärker unterworfen sind. Von den nicht-staatlichen Akteuren ist die *Wirtschaft* am stärksten an den vorbereitenden Politikformulierungsprozessen beteiligt. Häufig ist sie mindestens über den Gang der Vorbereitungen eines Abkommens informiert. In zwei der vier Fälle konnte sie am Entscheidungsprozess mitwirken, in einem Fall weitgehend als einzige Interessengruppe. Sie dürfte auch einen grossen Einfluss auf aussenpolitische Entscheidungen ausüben.

- Hinweise auf eine entscheidende Bedeutung von *wissenschaftlichen Experten* sind in den Fallstudien nicht zutage getreten. Im Rahmen der Vorbereitungen der Klimakonvention haben die Naturwissenschaften beratend mitgewirkt, bei der Arbeitslosenversicherung wurde die Meinung von Experten der Sozialversicherungen eingeholt. Diese Beiträge blieben indessen marginal.

Innen- und Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse im Vergleich

Im letzten Teil der Studie soll die Frage geklärt werden, inwiefern zwischen aussen- und innenpolitischen Prozessen der Politikformulierung Unterschiede bestehen. Die Aussagen zu dieser Frage stützen sich, was die aussenpolitischen Entscheidungsprozesse betrifft, auf die im Rahmen des Projektes durchgeführte quantitative Erhebung wie auch auf die vier qualitativen Fallstudien. Was die Innenpolitik betrifft, so wird die bestehende Literatur zur Politikformulierung in der schweizerischen Innenpolitik beigezogen. Die Ergebnisse werden in der Form von vier Thesen präsentiert, die jeweils kurz erläutert werden.

1. These: Bei aussenpolitischen Entscheidungsprozessen spielt die föderalistische Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen eine kleinere Rolle als in der Innenpolitik.

Die Aussenpolitik ist – im Vergleich zur Innenpolitik – stärker zentralistisch ausgerichtet. Die Führung der Aussenpolitik ist grundsätzlich Sache des Bundes. Auch wenn in letzter Zeit ein früherer Einbezug der Kantone bei der Gestaltung der Aussenpolitik zu konstatieren ist, bleibt diese grundsätzliche Differenz – wenn auch etwas abgeschwächt – aufrechterhalten. Die in der Innenpolitik fest etablierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone bei der Ausgestaltung der Bundespolitik sind bei der Aussenpolitik in viel geringerem Masse festzustellen.

Wie die Fallstudien gezeigt haben, werden die Kantone besonders dann in die Vorbereitungs- und/oder Verhandlungsphase miteinbezogen, wenn sie ganz direkt betroffen sind (zum Beispiel bei Grenzangelegenheiten) oder für die Umsetzung der Bestimmungen eines Staatsvertrages benötigt werden. Auch in der Aussenpolitik gibt es den von der Innenpolitik her bekannten Vollzugsföderalismus. So wird beispielsweise die Umsetzung der Grenzgängerabkommen mit den Nachbarländern weitgehend von den Grenzkantonen besorgt.

2. These: Aussenpolitische Entscheidungsprozesse sind im Vergleich zu innenpolitischen viel stärker an der Exekutive orientiert.

Fast zwei Drittel (65%) der im quantitativen Teil unseres Projektes erhobenen 804 aussenpolitischen Geschäfte sind vom Bundesrat in eigener Kompetenz entschieden worden. Weitere 9 Prozent der Fälle sind durch die Verwaltung abschliessend entschieden worden. Nur in rund 25 Prozent der Fälle fungierte das Parlament als Entscheidungsinstanz. Lediglich bei einem Bruchteil (EWR-Abkommen, IWF/Weltbank) kam es zu Volksabstimmungen. Somit werden drei Viertel aller Staatsverträge dem Parlament nicht zur Genehmigung vorgelegt. Zudem wird ein quantitativ überwiegender Teil der im Parlament behandelten aussenpolitischen Geschäften dort kaum zur Kenntnis genommen, geschweige denn breit diskutiert.

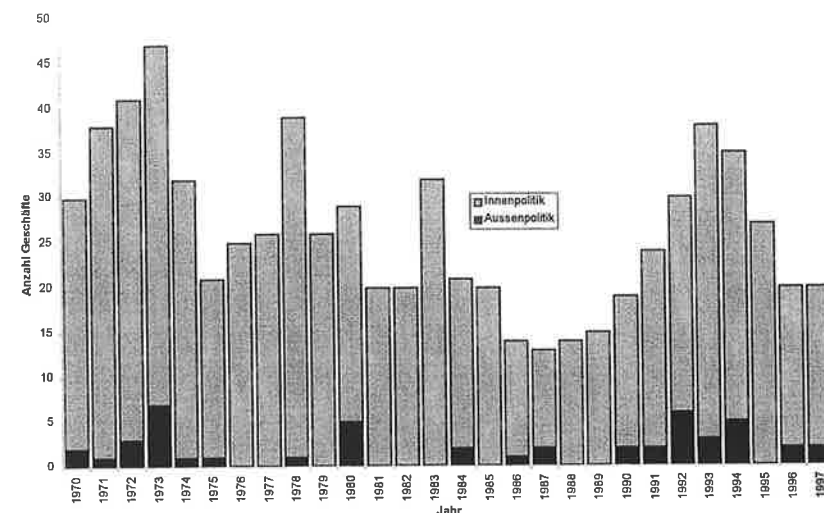
Das Primat der Exekutive in aussenpolitischen Entscheidungsprozessen gilt – soweit der kurze Erfahrungszeitraum hier Aussagen zulässt – auch noch nach der Parlamentsreform. Die Stellung der Aussenpolitischen Kommissionen wurde zwar aufgewertet, in der Praxis scheint dies in der Untersuchungsperiode allerdings nicht besonders weitreichende Konsequenzen nach sich gezogen zu haben.

3. These: Aussenpolitische Entscheidungsprozesse verlaufen weniger sichtbar als innenpolitische.

Von den in unserem Projekt erfassten aussenpolitischen Geschäften wiesen 40 Prozent keine SR-Nummer auf, das heisst, dass lediglich etwa 60 Prozent in der Systematischen Rechtssammlung des Bundes publiziert sind. Teilweise handelt es sich dabei um Verträge, die gemäss Publikationsgesetz auch nicht in die Rechtssammlung aufgenommen werden sollten. Es gibt aber auch relativ viele Staatsverträge, die publikationspflichtig sind, aus Kapazitätsgründen aber bisher nicht – oder mit grosser Verzögerung – veröffentlicht werden konnten.

Aussenpolitische Geschäfte hat der Bundesrat seit Beginn der neunziger Jahre zwar vermehrt in die Vernehmlassung geschickt. Im Vergleich zur Innenpolitik ist die Anzahl jedoch nach wie vor gering. Zudem werden häufig gerade jene aussenpolitischen Vorhaben in Konsultation gegeben, die einen engen Zusammenhang mit einem innenpolitischen Geschäft aufweisen, das in die Vernehmlassung geht. Weiter ist zu beobachten (und dies stimmt mit dem Vorgehen in der Innenpolitik überein), dass vor allem Vorhaben, zu denen in der Folge das Parlament Stellung zu nehmen hat, vom Bundesrat den interessierten Kreisen unterbreitet werden.

Abbildung 1: Vernehmlassungsverfahren auf Stufe Bund, 1970-97, Anzahl Geschäfte pro Jahr



Quelle: Bundeskanzlei, eingeleitete Vernehmlassungsverfahren. Eigene Berechnungen basierend auf Untersuchungseinheit „ein Geschäft“, nicht „ein Verfahren“ (das mehrere Geschäfte umfassen kann).

Von wenigen – allerdings prominenten – Ausnahmen abgesehen, kommt es bei aussenpolitischen Geschäften zu keiner ausführlichen Berichterstattung in den Medien. Bei den von uns detaillierter betrachteten Fällen lässt sich dies vor allem bei den zwei bilateralen Staatsverträgen deutlich zeigen. Zu diesen beiden Geschäften – die hier stellvertretend für eine grosse Zahl von Staatsverträgen stehen können –, war die Medienberichterstattung eher, im Falle des Investitionsschutzabkommens mit Ghana äusserst knapp. Generell lässt sich erkennen, dass Geschäfte, die im Parlament behandelt werden, in der Öffentlichkeit häufiger zur Kenntnis genommen werden. Da dies – wie gezeigt – in der Aussenpolitik eher selten der Fall ist, fällt auch die Sichtbarkeit geringer aus.

4. These: Aussenpolitische Entscheidungsprozesse sind in ihrem Verlauf weniger an feststehende Normen fixiert, als dies bei der Innenpolitik der Fall ist.

Da das schweizerische politische System traditionell eine eher zurückhaltende Gestaltung der Aussenbeziehungen pflegte, aber auch weil sich die Aussenpolitik aufgrund der Interaktion mit jeweils unterschiedlichen internationalen Partnern schwerer planen lässt, scheinen sich in der Aussenpolitik im Vergleich zur Innenpolitik weniger Regelungen festgesetzt zu haben, die prozedurale Fragen eindeutig festlegen. Es verbleibt besonders bei den weniger spektakulären Geschäften oft ein erheblicher Ermessensspielraum, wer die Kompetenz zur Vertragsunterzeichnung hat und wer den Vertrag abschliessend gutheisst. Ob ein Staatsvertrag dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstellt sein soll, muss von Fall zu Fall entschieden werden. Auch der Entscheid, ob der Bundesrat einen Staatsvertrag ohne Konsultation des Parlamentes ratifizieren darf, ist häufig umstritten. Diese Umstände verhinderten bisher, dass sich im Bereich der Aussenpolitik ebenso feststehende Verfahrensabläufe etablieren konnten, wie dies im Allgemeinen in der Innenpolitik der Fall ist. Diese Situation akzentuiert sich noch, wenn es um die Änderung und Durchführung bereits bestehender Staatsverträge geht. Da keine Verfahrenssicherheit gegeben ist, sind aussenpolitische Entscheidungsprozesse mit grösseren innenpolitischen Unwägbarkeiten verbunden. Zudem wird eher eine kleinere Anzahl externer Akteure beigezogen, da sich viel weniger eingespielte Beteiligungsroutinen entwickelt haben.

Gewisse Entscheidungsabläufe haben sich aus Gründen der Tradition oder aufgrund deren repetitiven Charakters für bestimmte Typen von bilateralen Staatsverträgen eingespielt. Dies lässt sich etwa bei den Doppelbesteuerungs-, Investitionsschutz- oder Luftverkehrsabkommen erkennen. Im Gegensatz zu diesen häufig anzutreffenden, bilateralen Verträgen zeigt es sich besonders bei multilateralen Abkommen, dass die schweizerischen Entscheidungsprozesse durch die internationalen Erfordernisse zeitlich unter starken Druck geraten. So werden häufig sog. „opting out“-Regelungen eingesetzt, die den Vertragsstaaten nur verhältnismässig kurze Fristen einräumen, um Widerspruch anzumelden. Das schweizerische politische System hat in diesen Fällen Schwierigkeiten, innerhalb der international vorgegebenen Zeitspannen die üblichen Verfahrensabläufe zu bewältigen. Besonders deutlich wird dies bei Vorlagen, die einem Plebiszit unterworfen sind, wie sich am Beispiel der EWR-Abstimmung illustrieren lässt.

Fazit

Die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik unterscheidet sich von den innenpolitischen Entscheidungsmustern, besonders was die Phase des Politikformulierungsprozesses betrifft, durch einen deutlich schwächeren Einbezug des Parlamentes, der Kantone, der organisierten Interessen (Verbände, Interessenorganisationen und Parteien) und der Öffentlichkeit. Dieser Umstand steht in Zusammenhang mit der spezifischen Charakteristik der Aussenpolitik. Dabei sind die folgenden Punkte zentral:

- Taktische Überlegungen und die Gepflogenheiten des internationalen Austausches verhindern bei Verhandlungen auf internationaler Ebene eine frühzeitige Information und Einbindung *weiterer gesellschaftlicher Kreise*. Die Vorbereitung der Entscheidungsfindung wird – im Regelfall – durch einen verhältnismässig kleinen Kreis von Akteuren bestritten.
- Der Entscheidungsspielraum des *Parlamentes* ist verhältnismässig gering, beschränkt er sich doch auf eine Ja/Nein-Entscheidung (und bei bestimmten multilateralen Abkommen auf das Einbringen von Vorbehalten). Dies reduziert natürlich auch die Anreize für die Mitglieder der eidgenössischen Räte, sich eingehender mit den materiellen Fragen der Aussenpolitik auseinanderzusetzen.
- Die *Dynamik* der internationalen Entwicklungen bringt es mit sich, dass sich die in der Innenpolitik eingespielten Verfahren des Interessenausgleichs in der Aussenpolitik nur eingeschränkt entfalten können. Der Zeitbedarf für die genannten Verfahren erweist sich hierbei als ein kritischer Faktor.
- Die aus der Innenpolitik bekannte *Kompetenzzuweisung* an die nationalen Institutionen (Verwaltung, Regierung, Parlament, Volk und Stände, aber auch die Kantone) ist in der Aussenpolitik immer öfter durch internationale Vorgaben (vor allem auch im Kontext internationaler Organisationen) in Frage gestellt (Entscheide gemischter Ausschüsse; „opting out“-Regeln; Konkurrenz zwischen der Bundeskompetenz zur Führung der Aussenpolitik und den kantonalen Sektoral-kompetenzen).

Auf dem Hintergrund dieser Ausgangslage konnten wir im Rahmen unserer Forschungen zwei Entwicklungstendenzen beobachten:

1. Die Bedeutung und das politische Gewicht verschiebt sich immer mehr von der Innenpolitik zur Aussenpolitik.
2. Es lässt sich eine sukzessive Angleichung der Gestaltung von innen- und aussenpolitischen Entscheidungsprozessen beobachten.

Dabei lässt sich eindeutig feststellen, dass die erstgenannte Tendenz – induziert durch internationale Entwicklungen – deutlich ausgeprägter ist als die eher zaghaften Anpassungen im Bereich der nationalen politischen Institutionen. Es sind zwar Anpassungen in den Rollendefinitionen des Parlamentes und der Kantone in der Aussenpolitik vorgenommen worden respektive im Gange, diese vermögen jedoch mit der durch die internationalen Entwicklungen ausgelösten Dynamik, die mit einem erheblichen Bedeutungszuwachs für die Aussenpolitik und einem Bedeutungsverlust für die Innenpolitik verbunden ist, nicht Schritt zu halten.